Das Recht der Volksbeauftragten zur Regierung und Gesetzgebung.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Würde eines Doktors der Rechte

der

Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der Vereinigten Friedrichs-Universität Halle-Wittenberg

vorgelegt von

Fritz Helfft
Regierungsrat
in Berlin.

R. UNIV.
BIBLIOTHEEK
LEIDEN

Referent: Professor Dr. Fleischmann.

Auszug

Halle a. d. S. 1923.

Auszug.

Die geschichtliche Darstellung (§§ 2, 3) zeigt: Einmal Ursprung und Entwicklung der Staatsumwälzung, die Entstehung der revolutionären Gewalten, des Vollzugsrates und des Rates der Volksbeauftragten, und ihre verschiedenen „Regierungshandlungen"; zum andern den Kampf der politischen Anschauungen, ob Rätediktatur oder demokratische Republik, und den Streit über die beiderseitigen Kompetenzen.

1. Abschnitt. Uebergang der Regierungsgewalt auf die Volksbeauftragten.

§ 4. Die bisherigen, gesetzmäßigen Staatsgewalten waren ausgeschaltet. Die Beurteilung der an ihre Stelle getretenen neuen Regierungsgewalt kann nur nach staatsrechtlichen Gesichtspunkten erfolgen, d. h. sie ist eine Frage des Rechts zur Ausübung der Staatsgewalt. Es wird daher zunächst Klarheit geschaffen über die Begriffe Staat und Staatsgewalt, Träger und Ausüber der Staatsgewalt, Regierungsgewalt und gesetzgebende Gewalt.

§ 5. Auf Grund dieser Untersuchungen wird festgestellt,

1. daß als Träger der Staatsgewalt niemals der Rat der Volksbeauftragten, sondern nur das Volk in seiner Gesamtheit angesehen werden kann und sollte. Das allein war die Bedeutung einer Organgestaltung durch die Arbeiter- und Soldatenräte, einer Entwicklung von unten nach oben; das zeigen die Aufrufe und Vereinbarungen und die Ergebnisse des Kongresses vom 16.–20. 12. 18. Und es bedeutet weiter: Wechsel des Trägers der Staatsgewalt, Aenderung der Staatsform des Reiches, und gleichzeitig Entstehung eines neuen Staates. Denn die Rechtsgrundlage der alten Staatsgewalt, die August- und Novemberverträge, und mit ihr diese selbst, die Gesamtheit der verbündeten Regierungen, war durch den Umsturz ausdrücklich beseitigt und durch die Staatsgewalt des souveränen Volkes ersetzt worden.

2. Ausgeübt wurde die Staatsgewalt als „Regierung" allein und ausschließlich durch den Rat der Volksbeauftragten. Sie hatten die Möglichkeit und die Fähigkeit, aber auch den Willen, über die — genügend starken — Machtmittel des Staates zur Erreichung seiner Zwecke zu verfügen. Widerstandslos waren die bisherigen Gewalten abgetreten, geschlossen standen fast das gesamte Heer, Beamten, Behörden und Gerichte hinter der revolutionären Regierung, die große Mehrheit des Volkes schließlich duldete die Einsetzung der revolutionären Regierung und befolgte ihre Anordnungen. So waren die Volksbeauftragten im Besitze der tatsächlichen Macht und damit, ungeachtet ihres illegitimen Ursprungs, als Organ des Staates auch im Besitze der rechtmäßigen Regierungsgewalt.

3. Diese Ansicht hat fast ausnahmslos in der deutschen Staatsrechtslehre keinen Widerspruch erfahren und findet gewissermaßen auch eine Bestätigung in Vorbildern des französischen Staatsrechts.

2. Abschnitt. Wirkungen und Inhalt der Regierungsgewalt der Volksbeauftragten.

§ 6. *Im völkerrechtlichen Verkehr* haben die *Volksbeauftragten* als *Repräsentanten ihres Staates* gleichfalls *Anerkennung gefunden*. Denn hierfür ist es ganz allgemein ohne Bedeutung, daß eine neue Staatsgewalt durch Revolution entstanden ist.

§ 7. Das Recht der Revolutionsgewalten zur Gesetzgebung wird im allgemeinen, wenn auch teilweise mit Einschränkungen, bejaht. Zu Unrecht! Die Revolutionsgewalt ist etwas rein Tatsächliches, rechtlich nicht Qualifizierbares. Die Revolution und ihre Träger können daher auch nicht Quelle eines neuen eigenen Rechts sein.

Das Recht als Rechtsgut eines Volkes gehört den *Volksgenossen* in ihrer *Gesamtheit* und *kann* im Verfassungsstaat, im Rechtsstaat, *im Volksstaat immer nur von denjenigen Organen des Volksverbandes gestaltet werden, die der Gemeinschaftswille des Volkes hierzu berufen hat*. Das ist der Sinn des Volksstaates, das ist Grund und Bedeutung, warum *in der Republik* das Volk alleiniger herrschender Faktor, Träger der Staatsgewalt ist, warum die *gesetzgebende Gewalt ausschließlich nur beim Volke oder einer repräsentativen Versammlung* liegt. So zeigen es auch die Staatsrechte der großen alten Republiken: der Vereinigten Staaten von Amerika, Frankreichs und der Schweiz. So war, wie die geschichtlichen Vorgänge zeigen, der Wille des Volkes, so auch der Wille der Volksbeauftragten. Niemals konnten sie, die selbst nur provisorische Regierung sein wollten, gleichzeitig die Befugnisse der Präsidialmacht, des Bundesrats und des Reichstages ausüben.

Die ersten beiden Faktoren konnte der Rat der Volksbeauftragten nach Einigung mit den Freistaaten durch seine eigene Regierungsgewalt ersetzen; aber niemals den Reichstag, der ja aus dem Gesamtwillen des Volkes, nicht einer Partei oder Klasse hervorgegangen war und der als zum alten Gewaltenaufbau gehörig durch die Revolution umgestürzt nicht mehr Organ für den Gesamtwillen sein konnte. Und ebensowenig war es der Kongress oder der Zentralrat oder ein sonstiger Vollzugsauschuß oder Rat. *Das Recht zur Gesetzgebung* stand nicht ihnen, stand *nicht den Volksbeauftragten zu, es lag nur beim Volksganzen.*

§ 8. *Vergleichbar der durch die Haager Landkriegsordnung in Artikel 43 für den Inhaber des im Kriege besetzten Gebietes vorgesehenen und zugelassenen Rechtsregelung* — „nachdem die gesetzmäßige Gewalt übergegangen ist, unter Beachtung der Landesgesetze Vorkehrungen für Wiederherstellung und Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu treffen" — ist die *Tätigkeit des Rates der Volksbeauftragten. Krieg und Revolution*, beide nicht in die Rechtsordnung einzugliedern, beide als rechtlos geltende Quellen und rechtlose Gewalten *können dennoch Recht schaffen aus der Erkenntnis der Not-*

wendigkeit und Zweckmässigkeit rechtsschöpferischer Entwicklung; ebenso wie im Kriege, kann auch bei einer Staatsumwälzung ein zum Recht zwingender Antrieb auftreten.

Auf Grund eines Naturrechtsbedürfnisses, dem das positive Recht entspringt. So entstehen wie die Verordnungen kraft Okkupationsgewalt — Verordnungen kraft Revolutionsgewalt, Rechtsverordnungen, Gesetze. Und auf Grund und nach Maßgabe der Zweckmäßigkeit und der sich aus dem Wesen der Revolution und dem natürlichen Bedürfnis ergebenden Notwendigkeiten ist die „gesetzgebende Gewalt“ eine rechtmäßige, rechtsetzende Gewalt.

Mit dem Uebergange der gesetzmäßigen, der Regierungsgewalt auf die Träger der Revolutionsgewalt war für sie das Recht und die notwendige Aufgabe zur Normensetzung gegeben: im Staatsinteresse, für das allgemeine Wohl, für Ruhe und Ordnung. Aber auch die Pflicht zur Achtung des geltenden Rechts und zur Beachtung der Landesgesetze. Hieraus folgt:

1. Alle die nach der Reichsverfassung und Gesetz dem Kaiser, Bundesrat, Reichskanzler vorbehaltenen Aufgaben waren von den Volksbeauftragten als dem großen Verwaltungsorgan zu erledigen.

2. Als besonderer Inhalt der Regierungsgewalt kam aus der Natur der Sache hinzu: Regelung des Notwendigen sowohl auf dem Gebiete des Staats- wie auf dem Gebiete des inneren Notstandes, aus der dringenden Notwendigkeit des praktischen Bedürfnisses. So auch haben die Volksbeauftragten im wesentlichen gehandelt in der Auffassung als provisorische, aus der Revolution hervorgegangene Regierung.

Demobilmachung, Verkehrswesen, Finanzlage, Arbeiterfragen, Schutz der Kriegsteilnehmer, Einberufung der Nationalversammlung, Grenzschutz usw.: Jede dieser Regelungen war notwendig zur Wiederherstellung der öffentlichen Ordnung und des öffentlichen Lebens, war erforderlich zur Beseitigung des Staatsnotstandes, war so Schaffung neuen Rechtes, war Rechtsetzung, Gesetzgebung.

So entstanden die „Verordnungen mit Gesetzeskraft“: Rechtsverordnungen auf Grund einer erleichterten oder vereinfachten Gesetzgebung.

Und ohne Widerstand, im Vertrauen zur neuen Regierung wurde die neue Rechtsetzung vom Volkswillen aufgenommen und auch durch Richterspruch verwirklicht.

§ 9. Die Verordnungen der Volksbeauftragten sind von der Nationalversammlung bestätigt worden.

Auch ohne dies würden sie nach der Auffassung des deutschen und des französischen Staatsrechts als Regierungshandlungen einer Zwischenregierung ihre Rechtmäßigkeit und Gültigkeit behalten haben.

Buch- und Verlagsdruckerei Hans Heenemann, Berlin-Wilm., Uhlandstr. 102.